

**LE FUNZIONI DI COMUNI, PROVINCE E CITTA’
METROPOLITANE**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Luciano VANDELLI

INDICE

- 1. IL DISEGNO DELLE FUNZIONI NELLA COSTITUZIONE**
- 2. LE FUNZIONI FONDAMENTALI**
- 3. I CONTENUTI DELLE FUNZIONI LOCALI NELLA
LEGISLAZIONE**
- 4. FORME DI ESERCIZIO DELLA FUNZIONI: CONVENZIONI E
ACCORDI**

1. IL DISEGNO DELL FUNZIONI NELLA COSTITUZIONE

Profondamente innovato con la riforma del Titolo V, nel 2001, il vigente impianto costituzionale in materia di funzioni degli enti locali prende le mosse dall’affermazione secondo cui le funzioni amministrative «sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

A dominare il nuovo disegno tracciato dall'art.118 della Costituzione, dunque, è la centralità del ruolo del Comune: considerato prioritariamente destinatario del complesso delle funzioni amministrative, a meno che non sussistano ragioni che inducano ad elevare la funzione a livelli di governo più ampio, presentandosi appunto il Comune non idoneo, in base ai criteri costituzionali ora indicati.

A stabilire, in concreto, in che misura le caratteristiche delle funzioni riflettano i parametri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sono chiamati, a seconda delle rispettive competenze, il legislatore statale o il legislatore regionale, che dovranno valutare se sussistono le condizioni per lasciare ai Comuni la responsabilità dell'esercizio della funzione, o se sia necessario procedere ad una diversa allocazione, ed a quale livello.

La competenza – come ha rilevato la Corte costituzionale, sent. 43 del 2004 - deve essere determinata in base al generale riparto di competenze, considerando le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art.117, comma 2, Cost.), le materie incluse nelle competenze concorrenti (art.117, comma 3), le materie non espressamente contemplate e, dunque, spettanti in via residuale alle regioni (art.117, comma 4). E tenendo presente, per altro verso, la riserva statale in materia di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (comma 2, lett. p, dell'art.118); competenza che attraversa trasversalmente ogni ambito settoriale, anche di competenza tendenzialmente regionale.

In questi termini, l'impostazione vigente si discosta profondamente da quella che ispirava il testo originario della Costituzione, basato su un principio di parallelismo, in capo alle regioni, di funzioni amministrative nei medesimi ambiti all'epoca demandati alla potestà legislativa regionale. Parallelismo temperato, per un verso, dalla previsione secondo cui le regioni stesse avrebbero dovuto esercitare le funzioni amministrative delegandone l'esercizio a Comuni, Province ed altri enti locali e, dall'altro, dalla possibilità, per il legislatore statale, di identificare, nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale, di funzioni di "interesse esclusivamente locale", demandandone l'esercizio direttamente in capo agli stessi enti locali. Ipotesi, questa, che nell'esperienza aveva conosciuto importanti applicazioni, particolarmente nel d.P.R. 616 del 1977, quando in questo ambito era stato collocato sostanzialmente l'intero complesso dei servizi alla persona.

2. LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Nel disegno costituzionale, svolge dunque un ruolo centrale la individuazione delle funzioni stabilite dalla legge di cui alla lett. p) dell'art.117, comma 2; base nella quale è chiamata ad innestarsi la legislazione – statale o regionale – di definizione delle discipline nelle varie materie.

Nell'esperienza, dall'entrata in vigore della riforma del titolo V, la questione delle funzioni fondamentali è stata affrontata in più sedi e occasioni:

anzitutto, nella legge 131 del 2003 che, nel quadro di una serie di elementi di attuazione della riforma stessa, delegava al Governo, tra l'altro, il compito di individuare le funzioni fondamentali. La delega, tuttavia, è scaduta senza alcun esito;

una delega era prevista anche nel d.d.l. presentato dal Governo Prodi nel 2007, non giunto ad approvazione a causa dell'interruzione della legislatura. Secondo questa delega, le funzioni avrebbero dovuto essere individuate «in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica»

in via transitoria, le funzioni fondamentali hanno trovato una prima individuazione nella legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009. In base a questa legge, art.21, comma 2, le funzioni fondamentali sono *provvisoriamente* individuate - “ai soli fini dell'attuazione della presente legge...in sede di prima applicazione...” - facendo riferimento anzitutto, sia per i Comuni sia per le Province, a due tipi di attività; distinguendo, da un lato, funzioni generali di amministrazione e di controllo, comuni a tutti gli enti e, dall'altro, a gruppi di funzioni che contraddistinguono ciascun tipo di ente. Tra queste, si collocano, per i Comuni, le funzioni relative a polizia locale, istruzione pubblica (compresi gli asili nido), l'assistenza scolastica, edilizia scolastica, viabilità e i trasporti, territorio e ambiente (ad eccezione dell'edilizia residenziale pubblica e del servizio idrico

integrato), servizi sociali. Per le Province invece, rilevano le funzioni relative a istruzione pubblica (compresa l'edilizia scolastica), trasporti, gestione del territorio, tutela ambientale, mercato del lavoro;

ora, è all'esame del Parlamento il d.d.l. governativo sulla "Carta delle autonomie" (S. n.2259). In questo disegno, la definizione - destinata a sostituire quella transitoria - gli elenchi di funzioni si presentano in termini ben più articolati. A partire dalle funzioni generali attribuite sia ai Comuni che alle Province; distinte in: formazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni; programmazione e pianificazione delle funzioni spettanti; organizzazione generale dell'amministrazione e gestione del personale; controllo interno; gestione finanziaria e contabile; vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale nel rispettivo ambito territoriale. A queste funzioni. Per i Comuni si aggiungono le funzioni in materia di: coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi; semplificazione per le attività produttive; catasto; edilizia; pianificazione urbanistica e regolamentazione edilizia di ambito comunale; protezione civile, con compiti di emergenza e coordinamento dei primi soccorsi; strade comunali e regolazione della circolazione; trasporti; servizi sociali; edilizia scolastica e servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado; teatri, musei, raccolte di beni artistici e bibliografici di interesse comunale; sicurezza urbana; accertamento degli illeciti amministrativi; polizia locale; stato civile e anagrafe. Quanto alle Province, vengono incluse nell'elenco le funzioni in materia di: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; difesa del suolo; prevenzione e pianificazione d'emergenza nella protezione civile; tutela dell'ambiente, compresi i controlli sugli scarichi di acque ed emissioni, programmazione dello smaltimento rifiuti a livello provinciale; tutela e gestione del patrimonio ittico e venatorio;;pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico; strade provinciali e relativa regolazione della circolazione stradale;servizi scolastici, compresa l'edilizia, per l'istruzione secondaria

di secondo grado; servizi per il lavoro; formazione professionale; promozione e coordinamento dello sviluppo economico.

Il rapporto tra l'elenco di funzioni fondamentali vigente in base alla legge 42 e quello previsto nel contesto del d.d.l. sulla Carta delle autonomie è disciplinato espressamente, in base alla regola secondo cui l'elenco contenuto nella legge n.42 vale in sede di prima applicazione per un periodo di cinque anni (art.21, comma 1, lett.e); regola ora anticipata dalla c.d. "manovra d'estate" approvata con il d.l. 31 maggio, n.78 del 2010 (conv. in l. 30 luglio 2010 n.122); ove, tra l'altro, si dispone anche l'obbligo, per i comuni di minori dimensioni, di esercitare le funzioni fondamentali tramite convenzione o unione di comuni (v. infra).

3. I CONTENUTI DELLE FUNZIONI LOCALI NELLA LEGISLAZIONE

Nei contenuti concreti, la definizione degli ambiti di funzioni spettanti agli enti locali costituisce il risultato di un complesso intreccio tra individuazione (statale) delle funzioni fondamentali e disciplina (talora statale, ma in larga misura regionale) delle singole materie.

Nell'evoluzione, gli assetti attuali delle materie sono fondamentalmente quelli derivanti dai più rilevanti processi di decentramento attuati negli anni '70 e negli anni '90.

Ci si riferisce, anzitutto, al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della legge 382 del 1975, nel quale si intese procedere ad una ridefinizione dell'ambito delle attività locali, secondo un'articolazione «per settori organici», qui raggruppati in tre grandi ambiti: a) servizi sociali, b) sviluppo economico, c) assetto ed utilizzazione del territorio.

La successiva fase di conferimenti si è sviluppata nell’ambito delle riforme c.d. “Bassanini” (dal nome del ministro che le promosse), particolarmente ad opera della legge 15 marzo 1997, n.59; ispirata all’ambizioso obiettivo di conferire «alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura di interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità».

A questo scopo, veniva prevista una delega di particolare ampiezza, basata su criteri allora di grande innovatività (e destinati in seguito ad essere recepiti, in certa misura, nello stesso testo costituzionale con la riforma del titolo V) quali quelli di sussidiarietà, di efficienza ed economicità, di responsabilità ed unicità dell’amministrazione, di differenziazione nell’allocazione delle funzioni (“in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi»), di adeguatezza (“in relazione all’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni»), di gradualità. Sulla base di questi criteri, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione delle deleghe previste, ha redistribuito ampiamente le funzioni, incrementando sensibilmente le funzioni esercitate dagli enti locali e, fra questi, in primo luogo, dalle Province.

Secondo quanto disposto dai decreti 616 del 1977, dapprima, e 112 del 1998, poi, risultano conferiti a Comuni e Province:

nell’ambito del settore dello *sviluppo economico e attività produttive*: le funzioni in materia di agricoltura e foreste, artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere, mercati e commercio, turismo e industria alberghiera. In parte queste materie rientrano ora nella competenza legislativa piena delle Regioni (come l’agricoltura, l’artigianato, il turismo), in parte nelle competenze concorrenti (come tutela e sicurezza del lavoro, professioni, sostegno all’innovazione per i settori produttivi, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia);

nell’ambito del settore del *territorio, ambiente e infrastrutture*, rilevano, tra l’altro, le funzioni in materia di urbanistica (a partire dalla adozione dei relativi piani) e ambiente (con

particolare riferimento a parchi e le riserve naturali, al controllo dell'inquinamento atmosferico proveniente da impianti termici e da circolazione nelle aree urbane, delle emissioni sonore e – per quanto concerne le province - alla vigilanza sull'inquinamento delle acque, su discariche e impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti, ecc.); mentre spettano, ancora ai Comuni le funzioni relative allo smaltimento dei rifiuti. Ancora, rilevanti compiti riguardano la viabilità, gli acquedotti e i lavori pubblici, i trasporti e la circolazione stradale, la protezione civile, e il catasto;

nell'ambito dei *servizi alla persona e alla comunità*, si ricomprendono le materie che si estendono dalla polizia locale alla tutela della salute, dai servizi sociali all'assistenza, dall'istruzione scolastica e dalla formazione professionale all'assistenza scolastica, dalle attività culturali ai musei e biblioteche degli enti locali;

nell'ambito dei servizi locali a rilevanza economica, quali quelli relativi ad acqua, rifiuti, gas ed energia. Sviluppando i principi dell'ordinamento comunitario in materia di concorrenza, la disciplina vigente tende ad assicurare una gestione in via ordinaria da parte di imprese private individuate tramite procedure ad evidenza pubblica (v. voce "Servizi pubblici"); ma agli enti locali sono riservati comunque rilevanti scelte su assetti dei servizi, dimensioni, regole, tariffe.

La legislazione statale, del resto, delinea un quadro di competenze, che occorre di volta in volta verificare alla luce della legislazione regionale; in molte materie – rientranti nelle competenze residuali od anche in quelle concorrenti - determinante sia per la definizione della disciplina applicabile e per le modifiche apportate alla normativa statale, sia per gli ulteriori conferimenti di funzioni.

Il rilievo della legislazione regionale è dunque ora particolarmente evidente, in un contesto costituzionale in cui le regioni sono chiamate ad attuare nell'ambito del proprio territorio il principio di sussidiarietà; ma è da tempo comunque assai significativo, dato che sin dal 1970 i diversi atteggiamenti adottati dalle varie regioni nei confronti delle deleghe di funzioni agli enti locali possono aver determinato un quadro variegato e frammentario. Un quadro che ora si

riequilibra, tra nuove e rafforzate competenze regionali e la cornice costituita dalle funzioni fondamentali, omogenee in tutto il territorio nazionale.

4. FORME DI ESERCIZIO DELLA FUNZIONI: CONVENZIONI E ACCORDI

Essenziale, nel disegno delineato dalla Costituzione con la riforma del 2001, si presenta dunque un riparto di funzioni che rifletta i criteri di sussidiarietà e – insieme ad essa – di differenziazione e di adeguatezza. Criteri di attuazione complessa, in un Paese contrassegnato dalla presenza di quasi 8.100 comuni, dei quali una gran parte (quasi 6.000) non raggiunge i 5.000 abitanti, soffrendo di vistose insufficienze e carenze da un punto di vista organizzativo, territoriale, finanziario.

Il Comune corrisponde, dunque, ad una assai ampia eterogeneità, spaziando da quasi 3 milioni a meno di 30 abitanti. Mentre, dunque, sulle dimensioni più ampie, si attende ancora l'attuazione delle Città metropolitane (v.), sulle dimensioni minori pare ormai accantonata l'ipotesi, realizzata in vari ordinamenti europei, di affrontare la questione tramite ampi processi di fusioni tra gli enti di minori dimensioni. Così, rimane per ora imprescindibile, per la soluzione delle concrete insufficienze organizzative e finanziarie, il ricorso a forme di esercizio in cooperazione o in associazione.

Il t.u.e.l., recependo quanto stabilito dalla legge 142 del 1990, definisce un generale quadro di riferimento in ordine a queste forme, includendo tra gli strumenti consensuali le convenzioni e gli accordi di programma; mentre figurano tra le forme associative strutturate e dotate di personalità giuridica, i consorzi e le unioni di comuni (v.).

Da ultimo, come si è accennato, il d.l. 31 maggio n.78, conv. in l. 30 luglio 2010, n.122, ha configurato come obbligatorio per gli enti inferiori a 5.000 abitanti (3.000, per quelli appartenenti a Comunità montane), l'esercizio tramite forme di questo tipo delle funzioni fondamentali comunali. In particolare, il decreto prevede un esercizio tramite convenzione o tramite unione di comuni, secondo dimensioni territoriali ottimali, da individuarsi ad opera di

una legge regionale, che deve essere approvata sulla base di una concertazione con i comuni interessati.